

# アメリカ財政再建のその後

## ——黒字転換以降の財政規律の弛緩と 90 年代財政再建の インプリケーション<sup>(1)</sup>——

After the Fiscal Reconstruction: A Study on the Current U.S. Deterioration  
of Fiscal Discipline

河 音 琢 郎  
Kawane, Takuro

### ABSTRACT

Entering into 21st century, U.S. Federal fiscal performance has gotten to worse. This paper traces this turning process in which U.S. fiscal position has worsened from budget surplus to huge deficits, and analyses current U.S. fiscal and budget policy on the budget deficit issues.

### はじめに

21 世紀に入り、アメリカ連邦財政は、1990 年代に進行した財政再建過程から一転、財政悪化の道を辿っている。こうした財政パフォーマンスのトレンドの転換は、一見したところ、9.11 事件を転機とした「歴史の逆転」として見られがちである。確かに 9.11 事件がアメリカ連邦財政の動向に果たしたインパクトは大きなものがあるが、しかしながら財政再建から財政弛緩へのトレンドの転換は、こうした単一の契機のみによって語れるほど単純なものではない。さらに、こうした見地は、21 世紀のアメリカ連邦財政において新たに現出してきた現象のみに着目することとなり、1980 年代以来試行錯誤の上で築き上げられてきた

---

(1) 本稿は、2004・05 年度に文部科学省より受けた科学研究費補助金・基盤研究 (C)「進化プロセスの視点によるアメリカ経済政策パッケージの展開過程に関する研究」(課題番号: 16530178) の研究成果の一部である。

1990年代の財政再建の過程との相互関係をいかに理解するかという視点を看過してしまうことになる。

こうした問題意識の下、本稿においては、これまでに筆者が1990年代の財政再建過程の分析で得た知見<sup>(2)</sup>に基づいて、その延長線上に今日のアメリカ連邦財政のトレンドを分析し、その理論的・歴史的位置づけを与えることを課題としている。

## I 財政赤字への再転落の歴史過程と財政規律の形骸化

### 1. 財政黒字下の予算過程

#### (1) BEA システムの形骸化と財政規律の弛緩

90年代の長期景気拡大に支えられて、連邦財政赤字は、政権、議会の予測をはるかに上回る規模と速度で好転を続けた。90年代半ば、クリントン政権と共和党議会指導部とは、財政赤字削減の方途をめぐり予算攻防を繰り広げたが、その対立の激しさとは裏腹に、その政治的帰結であった1997年納税者救済法（以下1997年TRAと略）、1997年均衡予算法（以下1997年BBAと略）は、議会共和党指導部が主張する減税と、クリントン政権が主張する民生支出プログラムの保護との双方を容認しあう形で落ち着いた。景気拡大の持続に伴う財政パフォーマンスの好調さがこうした妥協を可能にさせたわけである。その意味では、97年の財政合意の時点においてすでに、政権、議会双方の財政規律の弛緩への動きははじまっていたともいえる。

しかし、1998年度において、連邦財政がいよいよ財政黒字を計上（統合予算ベース）するに至り、予算過程は新たな局面を迎えることとなった。1990年包括財政調整法以来の財政規律として定着していたBEAシステム<sup>(3)</sup>それ自体は、財政赤字それ自体を予算制御の対象としたものではなく、裁量的経費、義務的経費および財政収入それぞれに対する支出入制御を媒介して財政赤字の削減につな

(2) 河音 (1999a), (1999b), (2000), (2004)。

(3) BEAシステムの概要については、河音 (1999a) を参照されたい。

表1 裁量的経費に対するCAP（支出額）と歳出予算額の推移

単位:10億ドル

| CAPの適用法律<br>年度      | 1990年OBRA |       |       | 1993年OBRA |       |       |       | 1997年BBA |       |       |       |       |
|---------------------|-----------|-------|-------|-----------|-------|-------|-------|----------|-------|-------|-------|-------|
|                     | 1991      | 1992  | 1993  | 1994      | 1995  | 1996  | 1997  | 1998     | 1999  | 2000  | 2001  | 2002  |
| 初期に設定されたCAP         | 514.4     | 524.9 | 534.0 | 534.8     | 540.8 | 547.3 | 547.3 | 547.9    | 559.3 | 564.3 | 564.4 | 560.8 |
| 経済的・技術的調整           | -         | 0.7   | -0.1  | -3.5      | -5.8  | 1.3   | -0.3  | -1.9     | -0.3  | 0.1   | -0.1  | -3.3  |
| 緊急条項適用による調整         | 1.1       | 1.8   | 5.4   | 9.0       | 10.1  | 6.4   | 8.1   | 7.0      | 22.9  | 35.8  | 20.5  | 31.7  |
| 湾岸戦争関連による調整         | 33.3      | 14.9  | 7.6   | 2.8       | 1.1   | 0.0   | -     | -        | -     | -     | -     | -     |
| 2000年PL106-429による調整 | -         | -     | -     | -         | -     | -     | -     | -        | -     | -     | 58.6  | -     |
| 2001年PL107-117による調整 | -         | -     | -     | -         | -     | -     | -     | -        | -     | -     | -     | 133.1 |
| その他                 | 2.8       | 3.4   | 3.5   | 4.5       | 2.5   | -2.3  | -1.5  | 7.2      | 2.3   | 4.0   | 8.8   | 9.0   |
| 調整済みCAP             | 551.6     | 545.7 | 550.4 | 547.6     | 548.7 | 552.7 | 553.6 | 560.2    | 584.2 | 604.2 | 652.2 | 731.3 |
| 初期設定との差額            | 37.2      | 20.8  | 16.4  | 12.8      | 7.9   | 5.4   | 6.3   | 12.3     | 24.9  | 39.9  | 87.8  | 170.5 |
| 裁量的経費歳出総額実績         | 533.3     | 533.8 | 539.4 | 541.4     | 544.9 | 532.7 | 547.2 | 552.1    | 572.0 | 614.8 | 657.4 | 740.5 |
| 最終調整済みCAPとの差額       | -18.3     | -11.9 | -11.0 | -6.2      | -3.8  | -20.0 | -6.4  | -8.1     | -12.2 | 10.6  | 5.2   | 9.2   |

注) 1. 経済的・技術的調整とは、インフレーション予測値の変化による調整および支出分類や規程の変更による調整である。

2. 2000年PL106-429（2001会計年度外交関連歳出予算法）は、緊急条項に基づくCAP調整を禁止するとともに、2001会計年度に関して新規のCAP枠586億ドルを上乗せした。

3. 2001年PL107-117（2002会計年度国防歳出予算法）は、9.11事件以降の事態に対処するために新規に1,331億ドルのCAP枠増加を認めた。

出所) OMB（2005）、OMB、*Final Sequestration Report for the President and Congress*, 2001, 2002より作成。

げようとの制度設計がなされていたから、純制度的にみれば、同システムは、黒字財政下であろうと現状肯定的に機能しうるものであった。しかし、財政黒字下での予算過程は、議会の財政規律に対する予算過程への参加者の関心が低下し増分主義的予算政治が前面に出ることにより、実質的にBEAシステムを形骸化させる形で展開されることとなった。

第1に、裁量的経費に対して設定されていたCAP（支出上限枠）は、早くも財政収支が黒字に転じた1998年（1999年度予算審議）から、1997年BBAによって定められた初期の支出上限額を上方修正する動きが活発化した。表1は、1990年にBEAが制定されて以降のCAPの初期設定額（1991～93年度については1990年OBRAにて、94～97年度については1993年OBRAにて、98～2002年度については1997年BBAにて、それぞれ設定）と、当該年度における最終調整済みCAP、さらには現実に立法化された歳出予算（補正予算を含む）総額とを比較したものである。とりわけ、1997年BBA以降（1998年度以降）のCAPに関して、初期設定値と最終調整値とのギャップが大きく、その規模は年度を経るにしたがって拡大していることが分かる。<sup>(4)</sup> また、修正の内訳を見てみると、初期設

定 CAP からの上方修正は、もっぱら歳出予算法や補正歳出予算法採択時において緊急条項を駆使した結果であることが分かる。これら緊急歳出予算の内容はといえば、ボスニア紛争をはじめとした米軍の海外展開費用、災害対策費、エイズ対策費用、農業補助金、低所得者補助など、実に多岐にわたっている。<sup>(5)</sup>こうした緊急条項を使った CAP 上限規制の迂回が活発化するに伴い、2000 年（2001 年度）の歳出予算審議においては、上院からの提案で緊急条項の濫用を規制する措置が盛り込まれたものの、同年度には緊急条項に代替する形で 2001 年度外交歳出予算法に付帯する形で 586 億ドルもの CAP の上方修正がなされることとなった。<sup>(6)</sup>

これに対して、エンタイトルメントおよび財政収入に対してかけられていた PAYGO もまた、財政黒字への転化を期に形骸化がはじまった。表 2 は、1997 年 BBA 以降のエンタイトルメント新設および財政収入に関する諸立法に対する OMB によるネットコストの見積りを、各年の議会の立法ごとにみたものである。PAYGO を無視した大規模な立法化がみられるのは、2001 年のいわゆるブッシュ減税以降のことであるが、規模は少額ながらも、こうした PAYGO の規程をすり抜けた形でのエンタイトルメントの新規創設や減税の立法化は、すでに財政黒字に転化して以降の 1999 年以降にはじまっていることが見て取れる。1999 年、2000 年においては、当面的な PAYGO 条項達成のため、当該年度予算においては立法化による支出増大・収入減少を低く設定しながらも、新規プログラムの創設により、その後に支出増・収入減の幅が拡大する傾向がみられる。

このように、黒字財政下において、BEA システムは、CAP 制にしても PAYGO にしても、形式的にはその規程は守られつつも、実質的にはそれらは財政規律を

✓(4) 1990 年 OBRA においても一定額の CAP の上方修正がなされているが、これはもっぱら湾岸戦争関連費用によるものである。

(5) OMB, *Final Sequestration Report for the President and Congress*, 1998, 1999 年版を参照されたい。

(6) こうした緊急条項濫用規制を設けながらも、結果としては 2001 年度においてはいわゆる 9.11 事件に対する 200 億ドルの予算措置が緊急条項としてさらに付け加えられることとなった。

表2 1997年BBA下でのPAYGO ネットコストの見積り

| 単位:10億ドル                |      |      |      |      |      |      |
|-------------------------|------|------|------|------|------|------|
| 会計年度                    | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
| 1997年の諸立法 *             | -0.2 | 0.0  | 0.0  | 0.0  | 0.0  | 0.0  |
| 1998年の諸立法               | -0.1 | -0.9 | -2.9 | -0.8 | -0.2 | -1.1 |
| 1999年の諸立法               |      | 0.1  | -0.1 | 4.9  | 7.5  | 2.9  |
| 2000年の諸立法               |      |      | 0.0  | 10.5 | 16.1 | 18.5 |
| 2001年の諸立法               |      |      |      | 75.3 | 39.0 | 92.2 |
| (うち、2001年EGTRRA)        |      |      |      | 69.5 | 35.7 | 86.4 |
| 2002年の諸立法+              |      |      |      |      | 48.9 | 51.3 |
| (うち、2002年雇用創出・労働者支援法) ¥ |      |      |      |      | 46.5 | 36.9 |

注) \*1997年に関しては、1997年BBA成立以降の諸立法のネットコスト。

+2002年に関しては、9月31日までに成立した諸立法のネットコスト。

¥2002年雇用創出・労働者支援法は緊急予算とされたため、PAYGOの適用除外とされた。  
出所) OMB, *Final Sequestration Report*, 各年版, より作成。

律する制度としては機能せず、その形骸化が進展していったわけである。

## (2) 財政黒字の使途をめぐる論争

このようにBEAシステムの形骸化が進んだ背景には、一方では景気拡大に伴う好調な財政パフォーマンスの持続があったわけであるが、黒字財政への転化は、予算過程の政策争点をも、それまでの財政赤字削減策から黒字の使途へと、転換させることとなった。

1998年度に連邦財政が黒字に転じることにより、予算過程において財政規律を求める声は急速にその影響力を失っていった。98年度当初においては、財政黒字は統合予算ベースで達成されたに過ぎず、それはオフ・バジェットである社会保障年金の大幅黒字による見せかけだとの主張もみられたが、翌99年度においていよいよオン・バジェット収支が黒字に転じるに至り、そうした主張も<sup>(7)</sup>かき消されることとなった。

これとは対照的に急速に台頭したのが、財政黒字をどう扱うかという、黒字の使途をめぐる論争であった。それは、以下3つの潮流に整理することができる。

第1は、黒字は減税を通じて国民に変換すべきとする、議会共和党指導部をはじめとした保守派の主張である。彼らにとって、財政黒字とは、政府が必要以上に国民から徴税した結果であり、それは当然、本来の所有者である国民に減税として返還されるべきものであった。これまでの共和党保守派の主張がラディカルな均衡予算主義の立場をとり、厳格な財政規律を要求してきたことに照らせば、減税を通じて黒字を返還せよとの彼らの主張は、こと財政規律に対するスタンスという点では、180度の転換といえる。こうした保守派の主張は、後のG・W・ブッシュ政権による減税策の思想的バックボーンとなって後に実現されることになる。1980年代以降、財政規律を求める一大政治勢力として存在してきた保守派は、ここに至って財政規律の弛緩を促す一大政治勢力へと変質したわけである。

第2は、議会民主党リベラル派を中心に展開された議論であり、彼らは民生支出プログラムの増額に黒字が振り向けられるべきだと主張した。このような主張は、80年代以降、財政赤字削減の名の下に厳しい支出抑制を強いられ、とりわけ1995年の共和党多数派議会を契機に自己の利益分配のための財政的基盤を掘り崩されてきた民主党議員たちの不満を反映したものであった。<sup>(8)</sup>

これらの、左右からの財政規律の弛緩を求める動きに対して、第3に、クリントン政権は、財政黒字を、オン・バジェット黒字分も含め、社会保障年金の将来のための積立金としてリザーブするという、社会保障年金ロックボックスと呼ばれる政策を打ち出した。クリントン大統領は、1999年の一般教書演説において、「社会保障年金を救え (Save Social Security First)」とのスローガンを打ち

✓(7) 渋谷 (2005) が明らかにしているとおり、オン・バジェット黒字は、連邦公務員年金信託基金やメディケア信託基金をはじめとした信託基金の黒字に依拠したものである (同書、pp.271-273)。それゆえ、90年代末の財政黒字転化をもって連邦財政構造の収支ギャップ体質の転換と評価することはできない。とりわけ連邦公務員年金信託基金の黒字は、将来給付のための積立金であり、こうした部分の予算上の取り扱いについては、民間企業会計の年金会計システムにならった形で変更すべきだと提起がGAOからなされている (GAO (2000))。

(8) 財政黒字は公共投資をはじめとした支出拡大に振り向けられるべきとするリベラル派の議論を政策論として要約したものとして、Munnell, Baker and Eisner (1998) を参照されたい。

出し、2010 年以降ベビー・ブーマーがリタイアを迎えることにより社会保障年金の取り崩しがはじまることを指摘し、こうした長期的な財政危機に備えるために、社会保障年金信託基金の黒字のみならず、オン・バジェット<sup>(9)</sup>の財政黒字をも将来のための社会保障年金の積立金に充当するべきだと主張した。このようなオン・バジェット黒字を社会保障年金積立金に繰り入れるというクリントン政権の政策提起に関しては、長期的な社会保障年金財政を改善させる効果はほとんどないとの評価が、GAO などの政府調査機関や学識者の間では一般的であった。<sup>(10)</sup>こうした批判を勘案するならば、クリントン政権による社会保障年金救済提案は、社会保障年金財政に関する対策というよりは、財政黒字の左右からの食いづしを阻止するための政治的レトリックとしての意義を有したものとして評価すべきだろう。<sup>(11)</sup>すなわち、クリントン政権の社会保障年金ロックボックス政策は、BEA システムが事実上形骸化して財政規律としての機能を果たせない下で、保守派からの減税要求やリベラル派からの支出増額要求に対抗し、黒字下において一定の財政規律を堅持するための正当化の論理として打ち出されたものであった。広範な国民からの支持を得、これまでの厳しい財政赤字削減策のなかでも常に予算削減の対象からオミットされてきた社会保障年金を盾にとることによって、クリントン政権の社会保障年金ロックボックス政策は、超党派の支持を得て、黒字財政下の予算慣行として定着することとなった。

---

(9) Clinton (1999)。

(10) GAO (1999) は、クリントン提案の実現により社会保障年金信託基金の枯渇時期は若干延期されるものの、50 年から 75 年という長期的スパンにおいては構造的な支出入不均衡が不可避であることに変わりないとの分析結果を示している (同書, pp.11-12)。また、White (2001) は、社会保障年金問題は長期的な構造問題であり、それを現在の危機であるかのように喧伝するのは、政治的プロパガンダ以外の何者でもなく、社会保障年金に対する国民の認識を誤らせるものであるとして、クリントン政権の「社会保障年金を救え」キャンペーンを手厳しく批判している。

(11) クリントン政権の社会保障年金救済プログラムは、オン・バジェット黒字の年金基金への繰り入れのみならず、新規年金勘定の創設など、社会保障年金制度それ自体の改革の選択肢をも提起したものであった。しかし、これらの改革自体は、1983 年社会保障改革法を除きいずれの政権も社会保障年金制度の改革に手をつけることができなかったのと同様、あくまでも政権の政策提起の段階にとどまり立法化に向けた動きを見せることはなかった。



このようにして、連邦財政収支が黒字に転じる下で、減税や支出拡大を求める財政規律の弛緩への動きが活発化する一方で、社会保障年金ロックボックス政策が当面的な財政規律の超党派的規範となることにより、財政規律の弛緩とその堅持とのバランスは微妙に保たれることとなった。

## 2. 2001 年夏：財政制約環境の再現出とその突破

### (1) 財政制約状況の再現出と放漫財政の行き詰まり

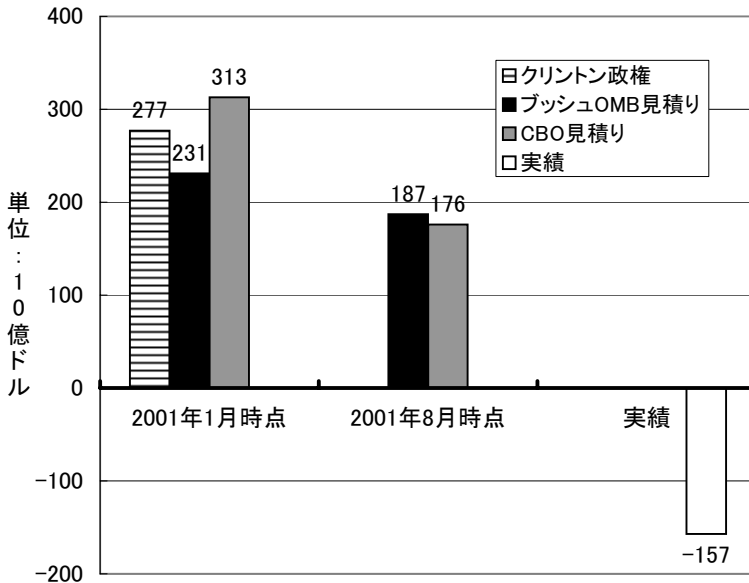
2001 年に入り、これまでの全ての予算過程参加者にとってベター・オフであった、増分主義的予算政治と形式上保たれた財政規律との蜜月の時期は終わりを告げることになる。その要因の第 1 は、90 年代の史上最長となった長期景気拡大が終焉しリセッションに入ることにより、これまでの好財政パフォーマンスを支えてきた経済的要因が失われたためであった。とりわけ、2001 年リセッションは、それまでのアメリカ経済の長期拡大を支えてきた IT 関連産業の株価の崩壊を伴ったものであったから、それは 90 年代の潤沢な税収源であったキャピタルゲインの大幅な減収を招き、租税収入の急減を招くこととなった。第 2 の要因は、G・W・ブッシュ政権による 2001 年ブッシュ減税の実現である。2000 年大統領選挙を僅差で勝ち抜いた G・W・ブッシュ大統領は、財政黒字下での共和党保守派の予算政策の中軸をなした「財政黒字を国民に返還せよ」との論理をバックボーンとして、個人所得税の限界税率引き下げを主要な柱とした大規模減税を政権の最優先課題として推進し、2001 年経済成長・課税軽減リコンシレーション法（以下、2001 年 EGTRRA と略）として実現させた。2001 年リセッションがブッシュ政権期の財政収入減少を招いた循環的要因であったとすれば、2001 年 EGTRRA（およびそれに続く度重なる減税措置）は、21 世紀の連邦財政構造を大きく規定する、構造的な減収要因となったといえよう。

このようなアメリカ経済のリセッション入りと大幅なブッシュ減税により、2001 年初頭までの楽観的な財政見通しは、同年夏に至り一転することとなった。

図 1 は、ブッシュ政権発足当初 2001 年 1 月時点と同年 8 月時点との OMB・C



図1 2002年度財政収支予測値の比較



注) 財政収支の数値はいずれも統合予算ベース。

出所)

クリントン政権：OMB, *FY2002 Economic Outlook, Highlights from FY1994 to FY2001, FY2002 Baseline Projections*, Jan. 2, 2001.

ブッシュ政権（2001年2月）：OMB, *A Blueprint for New Beginnings: A Responsible Budget for America's Priorities*, Feb. 2001.

CBO（2001年1月）：CBO, *Budget and Economic Outlook: FY2002*, Jan. 2001.

ブッシュ政権（2001年8月）：OMB, *Mid-Session Review: FY2002*, Aug. 2001.

CBO（2001年8月）：CBO, *Budget and Economic Outlook: FY2002 An Update*, Aug. 2001.

実績：OMB（2005）

BOによる財政収支予測値を比較したものである。2001年1月時点においては、連邦政府、議会ともに、2,500億ドルを超える財政黒字を予測していた。<sup>(12)</sup>これに対し、リセッション入りとブッシュ減税の立法化を受けて、同年夏時点での財政

(12) クリントン政権が最後に提出したベースラインとCBO見積りはともに2001年ブッシュ減税による影響を含まない試算値となっているのに対し、ブッシュ予算教書提案は減税を盛り込んだものとなっており、この差が460億ドル（対クリントン政権ベースライン）、820億ドル（対CBOベースライン）となっている。

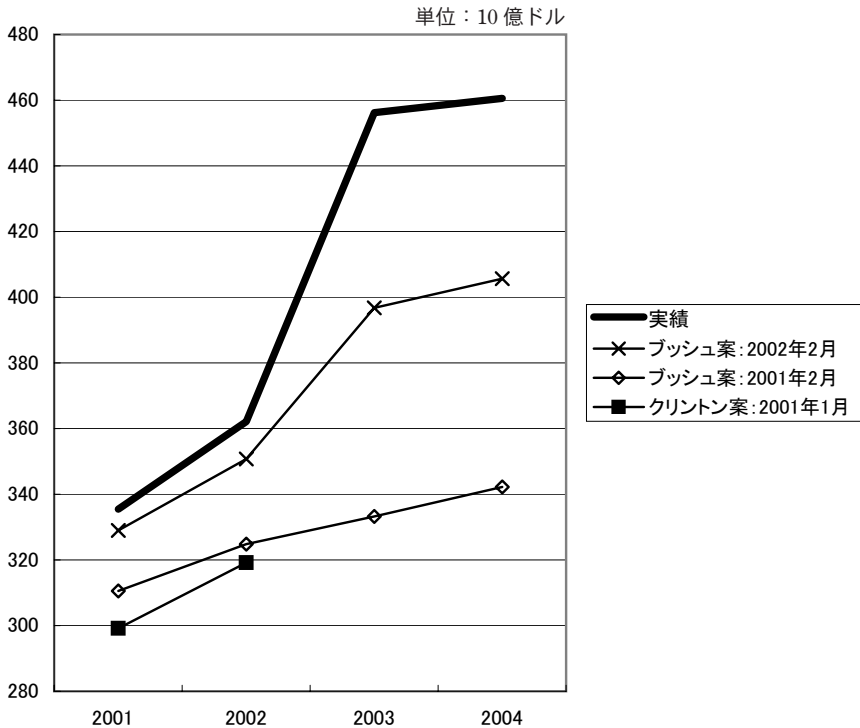
黒字は OMB 予測値で 1,870 億ドル, CBO 予測値で 1,760 億ドルと, 大幅に縮小することとなった。それまで 2001 年初頭の楽観的な財政見通しを基に進められていた歳出予算法をはじめとした 2002 年度の予算審議は, 新規の厳しい財政予測値に即した形で大幅修正を求められることとなった。1998 年度の財政黒字への転換以降 5 年ぶりに議会は, 財政制約環境での予算編成を強いられることになったわけである。これまでの放漫財政が許された蜜月環境は, 財政制約下での予算ぶんどりへと一変した。夏期休廷後の 9 月議会では, 社会保障年金ロックボックス政策の放棄という選択肢も含めて, 厳しい予算審議が必至となっていた。

## (2) 9.11 事件による財政制約の突破：財政悪化の本格化

9.11 事件を契機とした「戦時財政」への突入は, 上記のような当時予算過程が直面していた財政制約環境を一気に打破し, 財政規律の弛緩のトレンドを継続させるところか, その傾向を一層拡大させる一大画期となった。「戦時財政」の名の下での支出拡大, 減税のなし崩し的進行は, 財政パフォーマンスを急激に悪化させ, アメリカは, 巨額の財政黒字国から巨額の財政赤字国へと急転することとなった。

9.11 事件の財政的インパクトを象徴的に示す事例として, まずは図 2 をもとに, 軍事予算の動向を見てみよう。ブッシュ政権が発足当初に提出した 2002 年度予算教書においては軍事費（予算権限ベース）は, 増加傾向が示されていたものの, その伸びは比較的穏やかなもので, クリントン政権によるベースラインをほぼ踏襲するものであった。しかし, このような軍事予算計画は, 9.11 事件を経て以降の 2003 年度予算教書において一変する。さらにその後もイラク戦争などの要因が加味されることにより, 軍事費の実績はこの数値をさらに上回る結果となった。2001 年以降の軍事費の巨額化が, 政権の政策志向の相違によるものではなく, 9.11 事件による「戦時財政」突入を主要な契機としたものであったことは, 同図より明白である。

図2 G・W・ブッシュ政権下での軍事費の推移（予算権限）



出所)

クリントン案：OMB, *FY2002 Economic Outlook, Highlights from FY1994 to FY2001, FY2002 Baseline Projections*, Jan. 2, 2001.

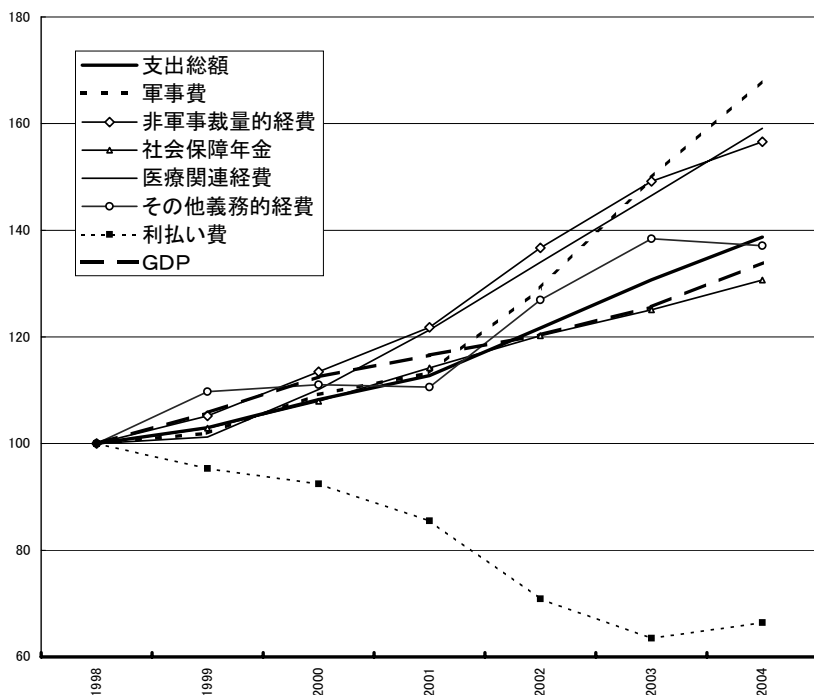
ブッシュ案（2001年）：OMB, *A Blueprint for New Beginnings: A Responsible Budget for America's Priorities*, Feb. 2001.

ブッシュ案（2002年）：OMB, *Budget of the United States Government: FY2003*, Feb. 2002.

実績：OMB（2005）

しかし、このような9.11事件を契機とした支出拡大は、軍事費に限られるものではない。図3は財政黒字に転換した1998年度を100として主要財政支出費目の動向を概観したものであるが、軍事費の伸びが突出していることは当然としても、支出拡大の傾向は軍事費に限らず民生プログラムにも共通してみられ

図3 主要項目別支出伸び率の推移：1998年度=100



出所) OMB (2005)。

る。さらに、2002年以降も引き続いて繰り返された減税措置により、税収もまた継続的に低落傾向にある。このような、支出・収入全般にわたる財政悪化の進展は、一方で9.11事件を契機にアメリカ経済のさらなる悪化を防ぐための景気支持的財政政策の結果であるともいえようが、他方で、より中期的なスパンで予算編成過程の側面からみれば、黒字財政下において次第に進行していた財政規律の弛緩への動きが、まがりなりにも社会保障年金ロックボックスや、(形骸化していたとはいえ) BEA システムという財政規律の下で押しとどめられていた状況が、「戦時財政」突入により財政規律の制度と政治が一気に吹き飛ばされてしまった結果である。財政規律の弛緩への流れが堰を切ったように急進展す

表 3 財政黒字転換以降の連邦財政の弛緩過程

| 暦年      | 事態                      | 予算過程の特徴          | 増分主義と財政規律の相互関係 | オフ・バジェットの扱い       |
|---------|-------------------------|------------------|----------------|-------------------|
| 1998年   | 財政黒字への転換                | 予算余剰発生に伴う財政弛緩の開始 | 両者のベターオフの関係    | 年金ロックボックス政策       |
| 2001年   | 90年代経済成長の終焉             |                  |                |                   |
| 2001年5月 | 2001年EGTRRA成立           |                  |                |                   |
| 2001年8月 | OMB・CBOIによる財政黒字の大幅縮小見積り | 財政制約への再転化        | 両者の対抗関係の現出     | ロックボックス政策が制約条件に転化 |
| 2001年9月 | 9.11同時多発テロ事件            | 赤字財政容認による財政制約の突破 | 財政規律の放棄        | 社会保障年金ロックボックスの放棄  |

出所) 筆者作成

るなか、BEA システムはまともな審議もなされないまま、2002 年 9 月をもって期限切れ失効となった。このように、1974 年議会予算法制定以降、幾多の試行錯誤を通じて確立されてきた財政規律を担う制度機構が麻痺・解体してしまったことにより、議会における増分主義的予算獲得行動は事実上野放し状態となった。G・W・ブッシュ政権下における財政赤字への再転落の過程は、一方でブッシュ減税や 9.11 事件という特殊政策的要因によるところも大きいものの、他方で、90 年代末以降潜在的に進展してきた財政規律の弛緩への流れに対して、財政規律を担う包括的な制度が機能不全を来している点にも留意する必要がある（以上の財政黒字転換から「戦時財政」に至る財政規律の弛緩の展開過程について、表 3 を参照）。

## II G・W・ブッシュ政権下の財政規律と予算政治

前節ではアメリカ財政の赤字への再転落の歴史過程を財政規律の弛緩の進展という文脈から分析してきたが、以下では G・W・ブッシュ政権下の財政過程について、筆者が河音（1999b）において提示した財政規律と増分主義的予算過程との相互関係というフレームワークに照らして検証することにより、今日の財政構造と予算過程の特質について、明らかにしてみたい。

## 1. 共和党保守派の台頭と予算政治の変貌

### (1) 減税主導者としての共和党保守派

第1期 G・W・ブッシュ政権は、「財政黒字の国民への返還」という当時の共和党保守派の論理に加え、減税こそが貯蓄と投資を刺激し経済成長をもたらすとするサプライサイダーの論理をバックボーンとして、さらに 9.11 事件以降は減税を経済対策の手段として位置づけることにより、大規模な減税政策をたてつづけに立法化してきた（表 4 を参照。なお、以下では簡略化のためこれら第1期 G・W・ブッシュ政権期に立法化された税制改革を総称してブッシュ減税と呼ぶ<sup>(13)</sup>）。

これら一連のブッシュ減税、とりわけ 2001 年 EGTRRA は、個人所得税の税率引き下げを主柱としたものであり、また、サプライサイダーの主張を政策的背景としたものであった<sup>(14)</sup>という理由から、1981 年経済再建税法をはじめとしたレーガン減税の再来として語られることが多い<sup>(15)</sup>。しかし、ブッシュ減税をレーガン時代のサプライサイド減税と単純に同一視することはできない。

なぜなら、レーガン減税がサプライサイダーの論理と急進的均衡予算主義の論理との結合により「小さな政府」の実現を、少なくとも政治スローガンとして掲げていたのに対し、ブッシュ減税を導いた論理はいわばサプライサイダー・オンリーとも称すべきものであって、均衡予算の論理も「小さな政府」論も影を潜めている。こうした相違は、共和党保守派がレトリックのレベルにおいてすら均衡予算主義を放棄し減税の主導者としての本質を前面に掲げるに至ったという意味で、彼らの依って立つ財政思想の変質を如実に示すものである。80 年代から 90 年代にかけて急進的な均衡予算論を主張してきた共和党保守派が

---

(13) G・W・ブッシュ政権の税制改革の内容に関しては、Steuerle (2004) chapter11 を参照されたい。

(14) レーガン政権初期において財政政策立案に携わったサプライサイド理論を標榜するスタッフの多くはその後 90 年代を通じて在野にあったものの、G・W・ブッシュ政権において政策現場に復帰を果たしたという (Leonhardt (2001))。

(15) 例えば、内閣府 (2002) p.3。

表4 第1期G・W・ブッシュ政権による税制改革立法の概要

| 単位:10億ドル   |         |
|--|---------|
| 税制改革立法と主要諸規程   | 税収への影響額 |
| 2001年EGTRRA  |         |
| 個人所得税率の変更  | -875    |
| 児童税額控除の拡大  | -172    |
| 相続税の減税・廃棄  | -138    |
| 結婚世帯への減税措置   | -63     |
| 教育減税   | -29     |
| 年金への租税優遇措置拡大   | -50     |
| AMT調整  | -23     |
| 総額   | -1,350  |
| 2002年Job Creation and Worker Assistance Act<br>(失業保険給付期間の拡大) | -13     |
| 法人所得税への加速度償却導入   | -60     |
| 2001年失効予定の各種租税優遇措置の延長  | -13     |
| 企業損失に対する還付   | -4      |
| ニューヨーク市再開発私的活動債への免税措置  | -5      |
| 総額   | -95     |
| 2003年JGTRRA  |         |
| 配当減税   | -126    |
| キャピタルゲイン減税   | -22     |
| 2001年EGTRRAの前倒し実施  | -154    |
| AMT調整  | -18     |
| 加速度償却の延長   | -10     |
| 対中小企業租税優遇措置の拡大<br>(対州政府財政援助)                                 | -1      |
| 総額   | -351    |
| 2004年Working Families Tax Relief Act                         |         |
| 2001年EGTRRAの諸規程の期限延長*  | -107    |
| AMT調整  | -23     |
| 企業R&Dに対する租税優遇措置の期限延長   | -8      |
| 自然エネルギー施設建設への租税優遇措置の期限延長                                     | -1      |
| ニューヨーク市再開発私的活動債免税措置の期限延長                                     | -1      |
| 対コロンビア特別区投資に対する租税優遇措置の期限延長                                   | -1      |
| 低所得層就労支援関連租税優遇措置   | -1      |
| 総額   | -140    |
| 2004年American Jobs Creation Act                              |         |
| 法人所得税への域外所得控除の段階的廃止  | 49      |
| 国内生産企業への法人所得税の所得控除の創設  | -77     |
| 多国籍企業に対する租税優遇措置の創設   | -43     |
| 州所得税・州売上税への個人所得控除の選択制の導入                                     | -5      |
| 対漁業関連租税優遇措置  | -14     |
| 対企業租税優遇措置の撤廃・縮減  | 63      |
| 税関利用料の引き上げ   | 19      |
| エタノール製造業への租税優遇措置の縮小  | 6       |
| タバコ産業への優遇措置の縮小   | 10      |
| 総額   | 9       |
| 2004年総額  | -131    |

- 注) 1. カッコ付けは財政支出面での制度改正（税収への影響総額には含めている）。  
 2. 税収への影響額は、各立法後10年間にわたるOMBによる見積額（減収・支出増をマイナスとして算出している）。  
 3. 2004年Working Families Tax Relief Actの「2001年EGTRRAの諸規程の期限延長」は、児童税額控除、結婚世帯への減税措置、個人所得税限界税率10%の適用、を一括したものである。

出所) CQ Almanac Plus 2001~2004年版, より作成。



21 世紀に入って財政規律のイデオログとしての立場を放棄するに至ったという点は、財政規律をめぐる政治力学の本質的变化として注目すべきであろう。

たとえば、1994 年下院議会選挙において「アメリカとの契約」に結集して初当選を果たしたジョセフ・C・スカボロ（共和党、フロリダ州）は、いわゆる「ギングリッチ・チルドレン」の一員として均衡予算実現による「ニューディール型福祉国家の解体」を強行に主張したメンバーの一人であったが、彼は、共和党保守派の財政思想の変質をアメリカ議会の現場で目の当たりにして、共和党指導部自身が連邦政府内部の権力機構の中軸となるにしたがい自己保身を強め「小さな政府」のスローガンを放棄したと評した。<sup>(16)</sup>

均衡予算主義の放棄という共和党保守派の財政思想の変質は、90 年代の財政再建の進展、および彼らとクリントン政権との間の予算政治の過程を通じて段階を追って進んできたというのが、筆者の理解である。こうした理解の延長線上に位置づけるなら、G・W・ブッシュ政権と共和党多数派議会により遂行された大胆な減税政策は、共和党保守派が均衡予算主義者、財政規律の担い手としての自らの立場を放棄した、その帰着点であるといえよう。

## (2) ブッシュ減税と増分主義的予算政治の変質

ブッシュ減税はその恩恵が広範囲の所得階層に及んでいることから「ばらまき減税」と一括されることも多い。<sup>(17)</sup>しかし、こうした傾向をもってブッシュ減税を単純に総花減税として解釈するだけでは不十分である。ブッシュ減税の基本骨格は、第1に中間層以上を対象としたサプライサイド減税と、第2に租税優遇措置の拡大という2つの構成要素において把握すべきであろう。

すなわち、2001 年 EGTRRA による個人所得税の最高税率引き下げや 2003 年雇用・成長課税軽減リコンシリエーション法（以下 2003 年 JGTRRA と略）に

(16) Scarborough (2004)。スカボロは、共和党政権と議会指導部の変質に悲観し、2001 年 9 月に自ら下院議員を辞職している。

(17) たとえば、金子・池上・デウィット (2005) は、ブッシュ減税の恩恵が広範囲に及んでいることをもって「ばらまき減税」と規定する（同書、p.38-39, p.71）。

による配当減税などが、前者のサプライサイド減税の中軸をなす。

これに対して、後者の租税優遇措置の拡大は、さらに大きく2つの構成要素に整理することができる。第1の構成要素は、民間部門における年金や医療保険に対する免税措置をはじめとした租税優遇措置であり、保守派の構想する「社会保険機能の民営化」を補完する性格を有するものである。第2の構成要素は、低所得層に対する所得保障政策に関わる租税優遇措置であり、EITCや児童税額控除の拡大などがこれに当たる<sup>(18)</sup>（これら租税優遇措置の規模とその推移に関して、表5を参照されたい<sup>(19)</sup>）。

表5 主な租税支出

| 会計年度        | 単位:10億ドル |      |      |
|-------------|----------|------|------|
|             | 2005     | 2000 | 1995 |
| 雇用主提供年金等    | 122.7    | 93.2 | 80.9 |
| 雇用主提供医療保険等  | 78.6     | 58.0 | 45.8 |
| 配当・キャピタルゲイン | 95.8     | 59.7 | 21.8 |
| 住宅モゲイジ      | 72.6     | 55.2 | 53.5 |
| EITC        | 39.0     | 4.0  | 3.5  |
| 児童税額控除      | 46.6     | 17.1 | —    |
| 州・地方税所控除等   | 46.2     | 35.5 | 24.7 |
| 州・地方債利子免税   | 26.5     | 18.1 | 12.7 |

出所) U.S. Congress, Joint Committee on Taxation, *Estimates of Federal Tax Expenditures*, 各年版より作成。

上記のような整理から、ブッシュ減税は、各所得階層ごとにかかなり具体的な政策課題をもって組み立てられていることが推察される。しかし、その包括的な

(18) リベラル派シンクタンクの一つとして知られるアーバン・インスティテュート研究員のバーマンは、2005年6月に下院歳入委員会の公聴会において、低所得者を対象とした租税優遇措置の拡大傾向を指摘し、このゆえに連邦租税体系は累進制を高める傾向にあるとの評価を下している (Burman (2005))。しかし、クリントン政権からG・W・ブッシュ政権に継承されているこうした傾向は、財政支出面における公的扶助プログラムの削減とリンクした形で進められているものであるから、バーマンの主張は、税制面に考察対象を限定した評価となっているという点で問題がある。ただし、バーマンのこの主張は、第2期ブッシュ政権が構想している租税優遇措置の撤廃をはじめとした租税体系の簡素化という政策に対抗する議論として主張されているという点に留意されたい。

分析と評価は、本稿のテーマを超える課題である。以下では、増分主義的予算政治との関わりにおいてブッシュ減税の特徴を指摘するにとどめたい。

1980年代以降、共和党保守派の予算改革における政治スローガンは、増分主義的予算政治の解体であった。しかし、増分主義的予算政治とは議会を中心的な場とした連邦予算資源の国民各層への再分配メカニズムをその本質とするという見地からすれば、ブッシュ政権と共和党議会によって進められた減税策、とりわけ租税優遇措置の拡大は、利益分配の経路を財政支出面から財政収入面へと転じた、増分主義的予算政治の新たな形態と位置づけることができよう。その典型的な事例が、支出面における公的扶助から収入面における租税優遇措置<sup>(20)</sup>への、所得保障政策の転換であろう。

### (3) 財政支出面における増分主義政治の温存傾向

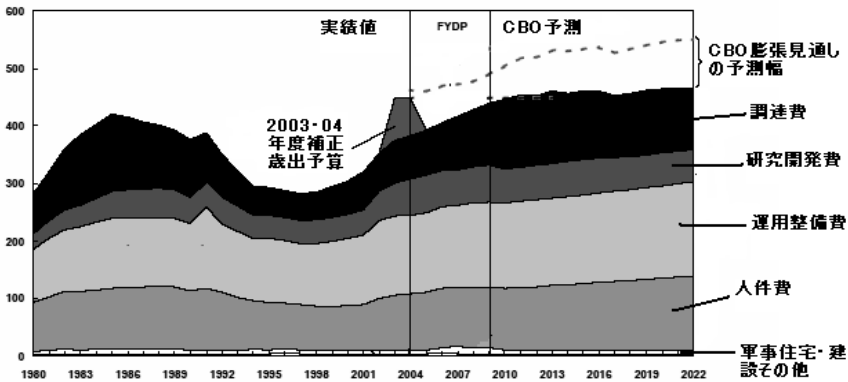
他方で、支出面に目を転じると、増分主義的予算政治は利益分配の手段たる支出費目を変えこそすれ、ますます台頭する傾向にある。今日の共和党政治における最大の利益分配手段は軍事費であろう。

9.11 事件以降「戦時財政」の名の下に、軍事費のトレンドが1990年代の縮減傾向から膨張に転じたことはすでに述べたとおりである。しかし、ここで留意すべきは、こうした近年の軍事費膨張が、対アフガニスタン戦争やイラク戦争といった戦費負担の増大のみによってもたらされているものではないという点で

✓ (19) ブッシュ減税の構成要素といった場合、上記に加えて、企業活動の国際化に伴う法人所得税改革という視角からの検討が不可欠である。とりわけ、2004年アメリカ雇用創出法は、EU（欧州連合）からの輸出補助金削減要求に端を発して、海外進出アメリカ企業、アメリカ進出海外企業、アメリカ国内生産企業の活動に対する課税システムを大きく変更させるものであった。しかし、同法をはじめとした対企業課税の検討は、本稿の課題を超える対象であることから、ここでは捨象している。

(20) EITC や児童税額控除などの低所得者向け租税優遇措置をもって公的扶助プログラムに代替させるという政策トレンドは、ニュー・デモクラットの名の下に「福祉から勤労へ（Welfare to Work）」を標榜するクリントン政権と、福祉切り捨てと減税とを強硬に主張する議会共和党保守派との間の政治的妥協により敷かれたものであった。こうした租税優遇措置による公的扶助プログラムの代替の歴史的過程とその含意について、より詳しくは、根岸（2001）、渋谷（2005）pp.288-298を参照されたい。

図4 軍事費の将来見込み



注) FYDPとは、Fiscal Year Defense Programの略で、国防省による2004年時点での予算計画に基づいた推計値(2005～2009年度)。2010年度以降はCBOによる予測値。

出所) CBO (2004) p.2.

ある。図4は、国防総省による将来予算計画に基づいてCBOが推計した軍事費の将来像であるが、2003、2004年度補正予算をはじめとしたイラク戦費の動向が近年の軍事予算の膨張に拍車をかけていることは事実であるとしても、90年代クリントン政権の下での「調達ホリデー」を代替して余りある兵器調達の拡大が、実質値でレーガン軍拡期を上回る規模へ軍事費を引き上げる主要因となっていることが分かる。

「兵器近代化」を軸とした兵器調達予算拡大路線は、すでに第1期G・W・ブッシュ政権発足当初より、ラムズフェルド国防長官が主導する形で構想されていたことであった。しかし、その当初においては、BEAシステムで設定された予算制約によって軍事費全体のパイは限られており、「兵器近代化」路線は国内基地閉鎖の推進や兵員削減を通じて実現されるものとされて、ラムズフェルドら文官組は、国防省内の制服組との対立、さらには地域的利害から基地閉鎖に反対する議会との対立を激化させる傾向にあった<sup>(21)</sup>。9.11事件を契機とした予算制約環境の「強行突破」が、こうした対立を解消に導くことにより、将来にわたる軍事費の膨張が実現可能となったわけである。

こうした経緯は、軍事費が G・W・ブッシュ政権と議会との利益分配の手段としての側面を強めていることを示唆するものである。その意味では、共和党保守派が均衡予算のスローガンにあわせて声高に主張してきた利益政治の解体とは、実のところはニューディールや「偉大なる社会」政策により構築してきた民主党リベラル派の利権の解体を目指したものであって、連邦議会内部における利権の奪い合いに過ぎず、増分主義的予算政治それ自体の解体を企図したものではなかった、との解釈も成り立とう。先に紹介したスカボロ下院議員（当時）の共和党保守派内部からの批判も、こうした、共和党保守派が掲げた理念と自らが多数派として権力の座に着いた後に行った現実政治とのギャップという側面を端的に言い当てたものといえよう。

## 2. 財政規律のゆくえ

### （1）財政赤字の短期的楽観論と財政規律の弛緩

今日の財政赤字が経済過程にもたらす短期的な影響に関しては、ドル暴落や金利上昇など、突発的な経済危機の引き金となる可能性を指摘する議論もあるものの、そうした危機論とも呼べる主張は少数派で、楽観的な見解が多数を占める<sup>(22)</sup>。短期的にはアメリカ財政赤字はさほど大きな問題ではないとする楽観論が支配的であることが、今日のアメリカ予算過程において財政赤字問題が主要な政策争点とはならない1つの要因となっている。以下では、このような財政赤字に対する楽観論が台頭する背景について、今日のアメリカの財政構造を基に考えてみよう。

✓ (21) 2001年当時、ラムズフェルド国防長官やウォルフオヴィッツ国防次官ら国防省文官組が主張する「兵器近代化」を軸とした国防改革に対して、統合参謀本部を中心とした制服組は激しく反発し、国防長官の罷免をも辞さない構えをみせていた（Shanker（2001））。さらに、国防省の「兵器近代化」路線が次期国防計画（Quadrennial Defense Review, 2001年9月末に発表された）に反映されることを阻止するために、議会では、陸軍をはじめとしたいかなる兵力削減にも反対するとの声明が、軍事施設依存地域の超党派82名の議員によって提出され、国防総省はこれらの対応に苦慮していた（Ricks（2001））。

(22) アメリカ財政赤字の短期的影響を懸念する見解として、IMF（2004）、Rubin et al（2004）などがある。

第1に、統合予算収支でみた場合、ベビー・ブーマーが退職を迎える寸前、すなわちこの世代が高い所得を獲得する向こう5年間までは、人口の世代構成上、安定した税収源が確保される見込みであるほか、社会保障年金の積立金の黒字幅が相当程度に拡大し、短期的には社会保障年金信託基金の黒字が財政赤字をファイナンスする構造が続く。

ベビー・ブーマーのリタイアがはじまる2011年まで、社会保障年金信託基金は、フローで年間約2,000億ドル、残高ベースで2兆ドルを超える黒字・資産残高を計上する見込みである。同信託基金収支黒字は全て非市場性国債の購入に充てられることが法律で定められていることから、当座5年間程度については、財政赤字をファイナンスしてくれる一大主体が存在し続けることになる。こうした財政事情が短期的楽観論の一つの根拠となっている。

第2は、財政硬直化に対する楽観論である。2001年リセッション直前のごく限られた時期を除き、FRBは一貫して低金利政策をとり続け、アメリカ経済は低金利環境の下で推移してきた。こうした低金利環境の下、連邦政府は国債費の縮減・安定的抑制という恩恵に浴してきた（図3）。こうした低金利環境という90年代以来の経済的条件が、政府債務の雪だるま式の膨張、財政硬直化という事態を回避する条件となっている。

問題は、皮肉にもこうした短期的な財政赤字に対する楽観見通しのゆえに、財政赤字問題が現実予算政治において中心的争点とはならず、財政規律の弛緩の状況を温存する予算過程が恒常的に定着していることである。すなわち、財政赤字を放置しうる短期的な楽観的財政構造が予算過程における財政規律を担う制度と政治主体の不在という状況を生み出しているわけである。

## **(2) 減税と財政規律回復をめぐる論争**

BEAシステムの復活をはじめとした財政規律の回復を阻む今ひとつの要因は、ブッシュ減税の立法過程における予算制度上の問題に関わる。ブッシュ減税の立法化は、1990年代の予算過程をまがりなりにも制御してきたBEAシステム復

活のあり方をめぐる政策的対立を激化させ、その復活を阻む要因となっている。

前述のとおり、BEA システムは 2002 年度を最後に、まともな審議もなされないまま、期限切れ失効となり今日に至っている。GAO や CBO など議会調査機関や学識者からは、今日の予算過程において最低限の財政規律を担うものとして、BEA システムの復活を求める意見が大半を占めている<sup>(23)</sup>。それにもかかわらず、BEA 復活を含めた議会予算過程における財政規律の回復が現実の政策日程にのぼらないのは、政権および議会共和党保守派と民主党（および共和党穏健派）との間での、税制改革の取り扱いをめぐる対立が存在するからである。

BEA システムにおいては、税制改革をはじめとした収入関連立法は、エンタイトルメント・プログラム立法と同一の土俵におかれ、いずれも PAYGO の予算制御に服するものとされていた。それゆえ、BEA システムに盛り込まれた PAYGO が復活すれば、G・W・ブッシュ政権および議会共和党保守派指導部が推進してきた減税路線は、議会の立法過程において大きな制約を課せられることになる。こうした理由から、G・W・ブッシュ政権は、財政規律の回復一般には賛意を表明しながらも、BEA システム復活にあたっては税制関連立法を PAYGO の対象から除外し、PAYGO をエンタイトルメントに限定すべきだとの政策対案を打ち出し、従来通りの BEA システム復活を求める議会民主党および伝統的均衡予算主義を旨とする共和党穏健派との溝を深めている。

### (3) 財政の中長期的サステナビリティ

CBO、GAO などの政府調査機関や予算の専門家たちは、連邦財政のサステナビリティ担保のための最低限の必要条件として、BEA システムの復活を再三提言してきている<sup>(24)</sup>。しかし、これらの政策提言の今ひとつ共通した特徴は、財政規

---

(23) 例えば、2002 年 4 月 25 日に下院予算委員会が開催した公聴会では、GAO、CBO の予算担当者の他、ドノーウィ・アメリカ商工会議所会長らが証言に立ったが、そのいずれもが BEA システムの復活により最低限の財政規律を回復すべきであるとの点では一致していた。そのほか、BEA 復活を主張する代表的な議論として、Schick (2003)、Penner (2002)、GAO (2001a)、Muhleisen and Towe (2004) などがある。



律を担保するに必要な予算制度改革は、BEA システムの復活にとどまっていたは不十分であり、社会保障年金、メディケア等の長期的課題をも視野に入れた中長期的な財政のサステナビリティを保証する制度の必要性を訴えているという点である。<sup>(25)</sup>

第1に、中長期的には社会保障年金財政の悪化が、政権と議会にとって財政の持続可能性を揺るがす大きな要因として立ちはだかる。社会保障年金信託基金の単年度収支の長期推計は、現行制度を前提とした場合、フロー・ベースではベビー・ブーマーがリタイアし始める2010年を前後して信託基金は減少に転じ、2019年には収支赤字となり、以降急速に信託基金財政は悪化してゆくとされている。ストック・ベースでみると、2019年以降はこれまでの積立金を取り崩し、2041年には信託基金が枯渇する<sup>(26)</sup>という。

ただし、こうした推計はあくまでも現行政策の継続を前提としたものであり、適度の負担と給付の調整がなされさえすれば、基金財政のサステナビリティは担保される<sup>(27)</sup>との見解もある。要は年金財政の将来をめぐる課題の本質は、負担と給付とのバランスをめぐる政策合意がなされるかどうかという政治的問題だというわけだが、この点での解決の見通しが着かない状況となっている。G・W・ブッシュ政権と共和党は、増税を認めないとの立場をますます強めていることから、いかなる負担増にも耳を傾ける姿勢を示そうとはしない。他方で、社会保障年金は、ニューディール以来のアメリカ型福祉国家社会のなかで一貫して存

---

(24) 例えば、GAO (2001b), Crippen (2002), Penner (2002), IMF (2004), など。

(25) Greenspan (2005), Holtz-Eakin (2005), など。

(26) 社会保障年金信託基金の将来推計に責任を負う SSA は、毎年議会に短期・中期・長期の将来推計を提出することが義務づけられており、それらはいずれの期間についても、楽観見通し、中間見通し、悲観見通しの3つのケースが提出されることとなっている。ここで紹介しているのはそのうちの長期中間見通しの推計値である (SSA (2005) p.8-11)。

(27) この点について、より詳しくは、White (2001) を参照されたい。SSA (2005) は、収支の長期的均衡をはかるために、社会保障税の増税により調整した場合、社会保障税率は現行の12.4%から基金が枯渇する2041年において16.66%へ、75年後の2079年において18.10%にまで引き上げられる必要があり、逆に収支均衡を給付削減で調整した場合には、2041年で現行給付水準から26%、2079年で32%の給付削減が必要であるとしている。

続し支持され続けてきた一大プログラムであるから、積極的にこれを養護する民主党のみならず、共和党保守派ですら給付削減を唱えるには政治的リスクが大きい。こうした政治的デッドロック状態が、これまで社会保障年金財政の中長期的サステナビリティ問題が指摘されながら、長きにわたって現状維持が続けられてきた基本的理由であった。

第2に、社会保障年金とならんで連邦歳出の一大構成要素を占めるメディケア、メディケイドをはじめとした医療関連支出の膨張に歯止めがかからないという問題がある。連邦医療支出は、90年代半ばを除き一貫して連邦支出の最大の膨張要因となってきた。1980年代以降、各種の財政赤字削減策が講じられるなか、メディケア、メディケイドは頻繁に制度改正が繰り返されたが、医療価格の高騰がこれを打ち消してあまりある規模で進展したことに引きずられて、連邦医療支出は膨張を続けるに至っている。

さらに第3に、税収面に目を転じると、2001年 EGTRRA が2010年末までの時限立法となっていることが、中期的な税収予測を不安定なものとしている<sup>(28)</sup>。個人所得税率の低下をはじめとしてブッシュ減税のほとんどの規程がサンセット条項の対象となることにより、2011年度以降の税制をめぐるのは、この条項にしたがって再び2001年以前の租税体系に回帰するのか、それともいずれかの段階でブッシュ減税の恒久化が図られるのかという、多大な不透明さを残すこととなった<sup>(29)</sup>。

以上にみたような、中長期的な財政のサステナビリティに関わる財政構造上の不安定要因のゆえに、今日の予算過程においては、単に BEA システムの復活にとどまらない、中長期的な財政構造上の諸要因をも補足しうる、新たな財政規

---

(28) 2001年 EGTRRA の立法過程とサンセット条項の関係について、より詳しくは、CRS (2004) を参照されたい。

(29) サンセット条項のゆえに、OMB, CBO の中長期財政予測は、いずれも現行政策遂行をベースラインとするために、2011年度以降税制が2001年以前の制度に回帰することを前提になされているために、2011年度以降の急激な税収増大を見込むという非現実的なものとなっている。

律のシステムが求められているのである。

### Ⅲ おわりに

本稿を終えるにあたり、財政規律と増分主義的予算政治の相互関係という、筆者が河音（1999b）で提起した理論的フレームワークから 21 世紀アメリカ財政の将来動向を展望することでまとめとしたい。

1990 年代末の財政黒字への転化を画期として、共和党保守派は均衡予算の要求を「黒字返還」の名目の下、減税要求へと一本化・収斂させた。その結果、21 世紀以降、彼らの唱える「小さな政府」は税制面に限定・純化された形で展開されることとなった。同時に、彼らが強硬に主張した支出削減要求は、民主党利権プログラムの解体・奪取という政治的課題においては一部実現をみたものの、クリントン政権の抵抗によって全面的勝利を勝ちとるには至らなかった。さらに、自らが議会内の多数派としての地位を占めた段階においては、軍事費をはじめ利権プログラムの対象は変わりこそすれ、利益分配を旨とする議会政治それ自体の本質は保持され続けた。結局のところ、支出面における増分主義的予算政治は残存し続けたのである。

それゆえ、収入面における「小さな政府」の実現、支出面における「大きな政府」の保持・残存という今日の財政構造は、共和党保守派の「小さな政府」論が減税政策に特化する方向で収斂される一方で、ニューディール以来の財政構造を支えてきた増分主義的予算政治が温存され続けるという、今日の予算政治構造を反映したものと評価できよう。

### 引用文献一覧

- Burman, Leonard E. (2005) “The Impact of Tax Reform on Low-and Middle-Income Households,” Testimony Submitted to U.S. House, Committee on Ways and Means, Hearings, *Tax Reform*, 109th Cong., 1st Sess., June 8.
- , William G. Gale and Jeffrey Rohaly (2003) “The AMT: Projections and Problems,” *Tax Notes*, July 7

- CBO (Congressional Budget Office) (2004) *The Longer-Term Implications of Current Defense Plans: Detailed Update for Fiscal Year 2004*, Feb.
- Clinton, William J. (1999) "Address before a Joint Session of the Congress on the State of the Union," *Weekly Compilation of Presidential Documents*, Vol.35 No.3, Jan. 25.
- Congressional Quarterly Almanac Plus; 2001-2004 editions*, Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc.
- Crippen, Dan L. (2002) "Observations on the Current State of the Federal Budget Process," at the Fall Symposium of the American Association for Budget and Program Analysis, *Budgeting for Better Public Service*, November 22.
- GAO (General Accounting Office) (1999) *Social Security: The President's Proposal*, GAO/T-HEHS/AIMD-00-43, Nov. 9.
- (2000) *Accrual Budgeting: Experiences of Other Nations and Implications for the United States*, GAO/AIMD-00-57, Feb.
- (2001a) *Budget Process: Considerations for Updating the Budget Enforcement Act*, GAO-01-991T, July 19.
- (2001b) *Long-Term Budget Issues: Moving From Balancing the Budget to Balancing Fiscal Risk*, GAO-01-385T, Feb. 6.
- Greenspan, Alan (2005) Testimony Submitted to U.S. Senate, Committee on Budget, Hearings, *Structural Deficits and Budget Process Reform*, 109th Cong., 1st Sess., April 21.
- Holtz-Eakin, Douglas (2005) Testimony Submitted to U.S. Senate, Committee on Budget, Hearings, *The Economic Costs of Long-Term Federal Obligations*, 109th Cong., 1st Sess., Feb. 16.
- IMF (International Monetary Fund) (2004) *World Economic Outlook: Advancing Structural Reforms*, Chapter 2, April.
- Leonhardt, David (2001) "Supply-Side Economists Regain Influence under Bush," *The New York Times*, April 10, C-1.
- Muhleisen, Martin and Christopher Towe, eds. (2004) "U.S. Fiscal Policies and Priorities for Long-Run Sustainability," *IMF Occasional Paper*, 227.
- Munnell, Alicia H., Dean Baker and Robert Eisner (1998) "The Great Surplus Debate," *The American Prospect*, No.38, May/June.
- OMB (Office of Management and Budget), *Final Sequestration Report to the President and Congress*, 1998~2002 年版。
- (2005) *Budget of the United States Government: Fiscal Year 2006: Historical Tables*.
- Penner, Rudolph G. (2002) *Repairing the Congressional Budget Process*, Washington D.C: The Urban Institute, May.
- Ricks, Thomas E. (2001) "Rumsfeld Warned not to Cut Size of Army: 82 Lawmakers

- Sign Letter to Pentagon,” *The Washington Post*, Aug. 3, A-8.
- Rubin, Robert E., Peter R. Orszag and Allen Sinai (2004) *Sustained Budget Deficits: Longer-Run U.S. Economic Performance and the Risk of Financial and Fiscal Disarray*, Paper presented at the AEA-NAEFA Joint Session, Allied Social Science Associations Annual Meetings, The Andrew Brimmer Policy Forum, “National Economic and Financial Policies for Growth and Stability,” Jan. 4, San Diego, California.
- Scarborough, Joe (2004) *Rome Wasn’t Burnt in a Day*, New York: Harper Collins Publishers.
- Schick, Allen (2003) “The Role of Fiscal Rule in Budgeting,” *OECD Journal on Budgeting*, Vol.3 No.3.
- Shanker, Thom (2001) “A Peacetime Battle,” *The New York Times*, July 30, A-13.
- SSA (Social Security Administration) (2005) *The 2005 Annual Report of The Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Disability Insurance Trust Funds*, House Document 109-18, April 5.
- Steuerle, C. Eugene (2004) *Contemporary U.S. Tax Policy*, Washington D.C.: The Urban Institute Press.
- U.S. Congress, Joint Committee on Taxation, Committee Print, *Estimates of Federal Tax Expenditures*, various issues.
- U.S. House, Committee on the Budget (2002) Hearings, *Predictability and Control: Twin Reasons for Restoring Budget Disciplines*, 107th Cong., 2nd Sess.
- White, Joseph (2001) *False Alarm: Why the Greatest Threat to Social Security and Medicare is the Campaign to “Save” Term*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- 金子勝・池上岳彦・アンドリュー・デウィット編著 (2005) 『財政赤字の力学：アメリカは日本のモデルたりうるか』 税務経理協会。
- 河音琢郎 (1999a) 「現代アメリカの連邦予算編成過程 (1) ——その発展過程と基本構造に関する分析」 和歌山大学経済学会『経済理論』第 290 号, 7 月。
- (1999b) 「現代アメリカの連邦予算編成過程 (2) ——増分主義的過程から包括的過程へ」 和歌山大学経済学会『経済理論』第 292 号, 11 月。
- (2000) 「財政再建の光と影」 関下稔・坂井昭夫編著『アメリカ経済の変貌：ニューエコノミー論を検証する』 同文館。
- (2004a) 「アメリカ予算論の今日的到達点と財政民主主義——議会予算編成過程の評価を中心に」 財政学研究会『財政と公共政策』第 26 巻第 1 号, 2 月。
- (2004b) 「アメリカ連邦政府の財政再建——議会予算過程の構造変化の分析を中心に」 和歌山大学経済学部, *Working Paper Series*, No.04-05, 3 月 10 日。
- 渋谷博史 (2005) 『20 世紀アメリカ財政史Ⅲレーガン財政からポスト冷戦へ』 東京大学出版会。
- 内閣府 (2002) 『世界経済の潮流 2002 年春版』 第 1 章。

根岸毅宏（2001）「アメリカの公的扶助と1996年福祉改革」渋谷博史・内山昭・立岩寿一編『福祉国家システムの構造変化——日米における再編と国際的枠組み』東京大学出版会，所収。